

УДК 346.512

Анастасія Токунова,*канд. юрид. наук,
науковий співробітник
Інституту економіко-правових досліджень НАН України*

ПЛАНУВАННЯ В ЕНЕРГЕТИЧНІЙ ГАЛУЗІ: впровадження зарубіжного досвіду

У статті досліджується досвід планового забезпечення енергетичної безпеки держави в Європейському Союзі, Китайській Народній Республіці та Російській Федерації, формуються пропозиції щодо вдосконалення відповідної сфери в Україні.

Ключові слова: енергетична безпека, планування, енергозбереження, зарубіжний досвід.

Розвиток системи господарювання зумовлює не лише підвищення рівня життя, створення можливостей для забезпечення потреб зростаючого населення планети, а й збільшення обсягів споживання енергії. Враховуючи обмеженість і значну вичерпаність традиційних енергоресурсів (газу, нафти, вугілля тощо), питання пошуку джерел енергії є чи не найбільш актуальним для всіх країн світу.

Питання планування енергозабезпечення та стабільного функціонування паливно-енергетичного комплексу розглядали у своїх роботах як вітчизняні, так і зарубіжні дослідники, серед яких О. Амоша, В. Баранник, Є. Бобров, Т. Гринкевич, І. Діак, Г. Джумагельдієва, С. Єрмілов, Д. Іванов, А. Завербний, М. Земляний, М. Кальченко, О. Ковалко, Ю. Крегул, М. Кулик, О. Ляшенко, І. Малярчук, В. Микитенко, А. Новицький, Д. Прейгер, В. Саприкін, О. Сердюченко, А. Шевцов та ін.

Відносно України фахівцями з національної безпеки зазначається, що основними організаційними проблемами планово-програмної сфери залишаються: відсутність підсистеми стратегічного планування системи забезпечення національної безпеки держави, що знаходиться у стадії свого формування; недостатнє забезпечення необхідної структури процесу формування стратегічних рішень, його послідовності, етапності, безперервності, завершеності, взаємозв'язку та взаємоузгодженості з іншими процесами в цій сфері й аналогічними процесами в соціальній, економічній, гуманітарній, зовнішньополітичній сферах. Сьогодні можна вести мову лише про наявність окремих фрагментів загальнодержавної системи стратегічного планування й управління у цій сфері,

якими частково та безсистемно, з порушенням базових принципів здійснюються деякі етапи процесу стратегічного планування й управління [1, с. 110].

Що стосується планування, то безпосередньо в енергетичній сфері зазначається, що задекларована стратегія розвитку енергетичної галузі до 2030 р. вже в даний час не відповідає дійсності та потребує серйозного осмислення й оновлення. Висловлюється думка, що держава як найбільший власник в енергетиці (контролює 85 % генерації) не має достатньо ефективного комплексного стратегічного плану розвитку галузі. Крім відсутності сучасної стратегії розвитку, вирішенню проблем в енергетичному секторі перешкоджає відсутність стійких і передбачених умов і правил його функціонування, що обмежує приплив приватного капіталу [2, с. 91; 3, с. 18–19].

Викладене свідчить, що сфера стратегічного планування, передусім у сфері енергетики, в Україні містить значну кількість проблем. Це негативно позначається на рівні правового регулювання й якості правореалізації. Тому сфера планування в енергетиці потребує осмислення та вдосконалення, що й зумовлює актуальність статті.

Метою цієї статті є дослідження зарубіжного досвіду планового забезпечення енергетичної безпеки держави та формулювання пропозицій щодо вдосконалення відповідної галузі в Україні.

Планування в *Європейському союзі* є одним із ключових аспектів життєзабезпечення об'єднання, що справедливо і для сфери енергетики. Особливістю планових документів ЄС, досвід якої пропонується запозичити,

є їх багаторівневості. Наприклад, європейський План дій з енергоефективності передбачає позитивні економічно та соціально значущі результати від впровадження зазначених у ньому положень на декількох рівнях, у тому числі мікроекономічному. Так, для окремої середньостатистичної родини у країнах Євросоюзу основний результат його втілення – заощадження коштів сімейного бюджету від 200 до 1000 євро на рік (за рахунок використання енергоекономічних побутових приладів). Для економіки ЄС у цілому – це створення принаймні 1 млн робочих місць у Європі; щорічна економія понад 100 млрд євро за рахунок використання енергоефективніших технологій і продуктів тощо.

Для екологічного середовища взагалі – це скорочення до 2020 р. шкідливих викидів CO₂ порівняно з базовим прогнозом на 780 млн т тощо [4, с. 33–34]. Пропонується запровадити подібний підхід до українських планових документів в енергетичній сфері, врахувати в них результати глобальні (зокрема, доцільним буде вказати в яких рамках або відповідно до яких міжнародних документів планується прогрес), всеукраїнські (заходи й очікуваний ефект для країни) та локальні (наприклад, показники для підприємств і громадян).

Ще однією особливістю є те, що новітня політика енергоефективності ЄС формується на вузловому перетині енергетичної, екологічної й економічної політик, що дає значний синергетичний ефект [4, с. 37]. Доцільним є посилення в енергетичних стратегіях України саме такої взаємодії; на особливу увагу заслуговує питання екологічності.

Крім того, слід зазначити, що енергетичні стратегії в Україні складаються на достатньо

значний проміжок часу (наприклад, сучасна стратегія розрахована до 2030 р.). Зважаючи на швидкість наукового, виробничого, інформаційного прогресу, ситуація, безумовно, змінюватиметься. Тому пропонується закласти до стратегії положення щодо періодичного її моніторингу на відповідність вимогам сучасності, із можливим внесенням змін. Доцільним є здійснення такого моніторингу один раз на рік або за умови істотних змін в енергетичній галузі та пов'язаних із нею сферах. Крім того, корисним буде більш чітке планування і в короткостроковій перспективі, зокрема через прийняття річних планів.

Що стосується досвіду планування у сфері енергетики в КНР, то слід зазначити, що китайське керівництво приділяє енергетичним проблемам та розробленню адекватної енергетичної стратегії країни особливу увагу. Про це свідчить, зокрема, створення спеціальної Державної канцелярії з нафтових резервів, Енергетичного управління у складі Держкомітету з розвитку та реформ, а також утворення різними заінтересованими відомствами Державної проблемної групи з розроблення енергетичної стратегії, основою якої стало енергозбереження [5, с. 110–114].

Макроекономічне планування в Китаї базується на поєднанні приватного та державного секторів економіки при домінуванні останнього. Сучасну систему планового управління у КНР створено відповідно до принципу багаторівневого управління при єдиному загальнодержавному плані та на основі використання двох форм планування: прямого та непрямого. Залежно від ступеня важливості результату для розвитку національної економіки виділяють три форми планового управління [6, с. 61]:

Вид завдання	Ступінь участі держави
Загальні завдання, що стосуються всього народного господарства	Встановлюються державою в централізованому порядку. За ними державні органи складають директивні плани, які спускаються вниз, зокрема підприємствам
Завдання, відносно важливі для народного господарства	Встановлюються спрямовуваними планами, що розробляються урядами різних рівнів або керівними плановими органами залежно від зв'язків підпорядкування
Завдання, що не є спільними для всього народного господарства	Державою у планах не розглядаються. Вони самостійно вирішуються підприємствами в рамках, визначених державною політикою та законодавством, під керівництвом органів промислово-торгової адміністрації

При цьому енергетична стратегія країни охоплює три часових рівні: рамкову стратегію розвитку енергетики на період до 2050 р.; довгострокову програму розвитку основних галузей енергетики на період до 2030 р.; детальну програму на 12-те п'ятиріччя (2011–2015 рр.) [7, с. 107].

Особливістю планових документів є також аспект відповідальності за їх виконання.

Активна діяльність Китаю у сфері енергозбереження розпочалася з того, що голова Державного комітету КНР у справах розвитку та реформ на Всекитайській робочій нараді з економії енергії зазначив про необхідність здійснювати суворий контроль при затвердженні нових проектів, що припускають високі енерговитрати. На його думку, при санкціонуванні нових проектів примусовим «по-

рогом» стануть саме стандарти відносно енерговитрат. На цій нараді заступник голови Держкомітету КНР у справах розвитку та реформ підписав із 30 адміністраціями документ провінційного рівня, що передбачає на період 2006–2015 рр. відповідальність провінційних урядів за досягнення цілей енергозбереження. У документі визначені показники у сфері енергозбереження, що повинні забезпечити різні райони та провідні підприємства районів, у тому числі центральні підприємства.

Уряд Китаю також регулярно проводить тестування продукції різних компаній і досліджує відповідність рішень стандартам енергозбереження. При цьому компанії, що не виконали зобов'язання, стають відомі всій країні [8, с. 103–104].

Викладене свідчить про особливості планування діяльності, пов'язаної з питаннями енергетики, а саме – затвердження будь-якого плану передбачає чітке звітування та певну відповідальність за його виконання. Дуже хотілося б запозичити саме цей аспект до програмних документів України.

Вивчаючи найнебезпечніші виклики для енергетичної безпеки України вчені дійшли висновку, що однією з трьох сфер, в якій вони виникають, є законодавча база (у тому числі через те, що іноді важко простежити чіткий зв'язок між цілями документа та конкретними заходами, що мають бути вжиті для їх досягнення) [9, с. 167]. Слід зазначити, що сайт Верховної Ради України оснащено системою відображення пов'язаних документів; це, у тому числі, полегшує моніторинг законодавчої роботи у відповідній сфері. Слід використовувати таку функцію більш повно, розміщуючи на порталі, крім довгострокової стратегії, всі пов'язані з нею короткострокові. Також пропонується кожний програмний акт супроводжувати відповідним звітом про виконання, який щорічно слід розміщувати у пов'язаних із програмою (стратегією, планом) документах та докладно викладати в ньому результати реалізації. Це надасть можливість більш повної оцінки здійснюваної роботи, створить ширші можливості для аналізу та контролю.

Крім того, корисним буде дотримання китайської моделі побудови системи планових документів. Необхідною є рамкова довгострокова стратегія, більш тактична середньострокова та короткостроковий план дій. Останній пропонується складати із розрахунку на один рік.

Плануванню в Російській Федерації в цілому, у тому числі у сфері забезпечення енергетичної безпеки, приділяється значна увага. Так, у 2012 р. Президент Росії підписав Указ «Про Комісію при Президенті Російської

Федерації з питань стратегії розвитку паливно-енергетичного комплексу та екологічної безпеки». Ця Комісія створена з метою координації діяльності федеральних органів виконавчої влади, органів виконавчої влади суб'єктів РФ, органів місцевого самоврядування й організацій із розвитку паливно-енергетичного комплексу, забезпечення промислової, енергетичної та екологічної безпеки, раціонального використання й ефективного відтворення мінерально-сировинної бази [10, с. 107–108].

Перша особливість енергетичної політики й енергетичної безпеки Російської Федерації полягає в тому, щоб відновити державний контроль над стратегічними ресурсами, а також основними трубопроводами та каналами збуту, за якими її вуглеводні надходять на світові ринки. РФ здійснює основний акцент на підтримці «стабільності попиту» на експорт, який, зрештою, забезпечує переважну частину державних доходів і суттєво впливає на платіжний баланс [10, с. 108].

На нашу думку, стратегічні об'єкти у сфері енергетики мають перебувати саме в державній власності або під жорстким державним контролем. Залучення бізнесу до їх використання й управління ними може бути корисним, проте здійснювати це пропонується в рамках проектів державно-приватного партнерства.

Слід також зазначити, що питанню енергетичної політики в енергетичній стратегії РФ (Енергетична стратегія Росії на період до 2030 р., затверджена розпорядженням Уряду РФ від 13.11.2009 р. № 1715-р.) присвячено розділ, що складається з дев'яти підрозділів (для порівняння, в Енергетичній стратегії України до 2030 р. цьому питанню присвячено трохи більше чотирьох сторінок). Пропонується при формуванні стратегії енергетичної безпеки України приділити більше уваги питанню державного регулювання цієї сфери, меті збереження державної власності та контролю над стратегічними ресурсами й об'єктами в галузі енергетики.

Ще однією особливістю стратегічного планування в Росії є значна увага до моніторингу процесу та результатів планування. Так, у чинній Стратегії закріплено, що вона має оновлюватися не рідше ніж раз на 5 років. Наслідком останнього перегляду стало представлення проекту Енергетичної стратегії Росії на період до 2035 р., яка, незважаючи на те, що була створена на базі попередньої, містить значну кількість відмінностей.

Енергетична стратегія України не містить дієвих механізмів, які б з огляду на певні періоди, кількісні або якісні характеристики обставин призводили б до перегляду стратегії. Є згадування про окремі положення,

здебільшого щодо необхідності щорічного перегляду обсягу коштів, які виділяються з бюджету на той чи інший аспект, проте вони не забезпечують повною мірою відповідність цього планового документа сучасності. Отже, додатково підкріплюються, здійснені у частині, присвяченій плануванню в ЄС, пропозиції щодо створення системи моніторингу та перегляду стратегії.

Також слід зазначити, що, крім часових, доцільним є закріплення й інших обставин, що мають слугувати приводом для перегляду. Так, можливою є необхідність коригування напрямів розвитку за умови неспівпадіння певних показників, наприклад щодо обсягу викидів в атмосферу, із встановленим запланованим і максимально припустимим рівнем. Якщо, наприклад, досягнуті заплановані показники, можливо, слід скоригувати діяльність із метою приділення більшої уваги іншим напрямам. У випадку перевищення закріпленого максимуму необхідними є першочергові дії з ліквідації подібного стану.

Висновки

Аналіз зарубіжного досвіду планового забезпечення енергетичної безпеки держави дозволив сформулювати пропозиції щодо вдосконалення відповідної галузі в Україні, що передбачають:

врахування в українських планових документах в енергетичній сфері результатів як глобальних, так і всеукраїнських, а також локальних;

закладення до програмних документів положень щодо періодичного їх моніторингу на відповідність вимогам сучасності із можливим внесенням змін. Доцільним є здійснення такого моніторингу один раз на рік або за умови істотних змін в енергетичній галузі та пов'язаних із нею сферах;

придільення при формуванні стратегії енергетичної безпеки України більшої уваги питанню державного регулювання цієї сфери, меті збереження державної власності та контролю над стратегічними ресурсами й об'єктами в галузі енергетики;

супроводження кожного програмного документа відповідним звітом про його виконання, який запропоновано розміщувати у пов'язаних із програмою (стратегією, планом) документах;

Стаття надійшла до редакції 23.06.2015 р.

In the article was investigated the experience of planning to ensure energy security in the European Union, the People's Republic of China and the Russian Federation. Proposals about ways to improve the respective sphere in Ukraine were made.

В статье исследуется опыт планового обеспечения энергетической безопасности государства в Европейском Союзе, Китайской Народной Республике и Российской Федерации, формулируются предложения по совершенствованию соответствующей сферы в Украине.

створення системи стратегічних документів: рамкова довгострокова стратегія, тактична середньострокова, короткостроковий план дій. Останній пропонується складати із розрахунку на один рік.

До перспективних напрямів подальших наукових пошуків передусім слід віднести ґрунтовний аналіз і вдосконалення чинної Енергетичної стратегії України, розвиток системи моніторингу.

Список використаних джерел

1. Семенченко А. І. Проблемні питання інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування в сфері національної безпеки та шляхи їхнього вирішення // Реєстрація, зберігання і обробка даних. – 2007. – Т. 9, № 1. – С. 108–116.
2. Рассурдай Л. М. Організація та регулювання енерговугільних вертикально-інтегрованих компаній // Економіка промисловості. – 2008. – № 4. – С. 91–103.
3. Сменковський А. Ю. Вдосконалення правового регулювання державної політики енергетичної безпеки // Стратегічні пріоритети. – 2012. – № 2. – С. 15–21.
4. Єрмілов С. Ф. Державна політика енерго-ефективності в українському та європейському контексті // Економіка і прогнозування. – 2007. – № 2. – С. 27–42.
5. Зеркалов Д. В. Энергетическая безопасность [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – К., 2012. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM); 12 см. – Систем. требования: Pentium; 512 Mb RAM; Windows 98/ 2000/ XP; Acrobat Reader 7.0. – Название с тит. экрана.
6. Немчинов О. А. Зарубежный опыт применения индикативного планирования в практике государственного управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.economy-n-finance-of-organization-n-state.ingnpublishing.com/files/2012/06/esj_efos_release_4_volume_3_june_12_nemchinov_o.pdf.
7. Захарова Т. В. Перспективы Китая как возможного лидера «зеленых» инноваций: факторы удешевления // Вестник Томского государственного университета: Экономика. – 2013. – № 4. – С. 103–109.
8. Сурменелян О. Р. Світовий досвід управління енергозбереженням // Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі. – 2013. – № 2. – С. 96–108.
9. Васильчак С. В., Жидяк О. Р. Загрози енергетичній безпеці – загрози сталому світовому розвитку // Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України. – 2014. – Вип. 24.10. – С. 164–168.
10. Бобров Є. А. Сучасна енергетична політика та забезпечення енергетичної безпеки Російської Федерації // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 1. – С. 103–109.

